

# 미국의 온실가스대응정책과 그 시사점

- 다양한 환경정책수단을 통한 온실가스규제가가능성검토 -

김 성 배\*

## 차 례

- I. 서론
- II. 연방대법원의 온실가스에 대한 대응
- III. 연방행정부의 주요한 정책변화
- IV. 주정부차원의 대처
- V. 온실가스의 규제가능성 및 시사점

## 【국문초록】

코펜하겐에서 있었던 기후변화당사국총회에서 법적 구속력이 있는 합의안을 도출하지 못하였지만 지구온난화현상이 멈추었거나 우리나라가 비의무감축국지위를 영구적으로 향유하게 된 것은 아니다. 온실가스감축을 위해 도입된 제도 중에서 경제적 유인수단에 기반을 둔 배출권거래제도가 있지만 배출권거래제를 비롯한 유연한 교도메카니즘만이 온실가스감축의 수단이 되는 것은 아니다. 환경정책수단 중에서 전통적으로 기본적으로 활용되는 것은 명령·통제수단이며 온실가스감축에서도 명령·통제수단이 활용되어야 한다. 온실가스가 기존의 대기오염물질과는 다른 성질을 가지고 있지만, 미국 대법원과 EPA는 온실가스를 미국 청정대기법상의 대기오염물질이라고 결정하였다. 오바마행정부가 출범하기 직전과 그 이후 미국에서 있었던 온실가스대응정책의 변화를 연구하는 것은 우리에게 큰 시사점을 보여주는데 미국 EPA는 온실가스가 인간의 건강과 공공복리에 위해를 가하고 있고 지구온난화에 기여하고 있다고 판단하였다. 우리나라의 경우 대기환경법상 온

\* 대구대학교 법과대학 교수

실가스를 대기오염물질로 통합하여 규정하고 있지 않지만 대기오염과 대기오염물질의 개념규정을 정리하여 온실가스를 대기오염물질로 통합하여 규정할 필요가 있다. 즉, 대기오염을 “사람의 활동 및 자연현상을 포함한 모든 활동에 의해 대기 중에 방출 또는 유출 되는 가스, 입자, 악취 등 일체의 물질로서 인간의 건강이나 환경에 피해를 주거나 공공복리를 침해하는 것”으로 넓게 정의하고, 대기오염물질을 규정 할 필요가 있다. 대기오염물질을 규정할 때는 “대기 중에 방출 또는 유출 되어 정상적인 대기의 성질 또는 양 등을 변화시키거나 정상적인 대기의 화학성분을 초과하는 농도로 존재하여 인간의 건강이나 환경 또는 공공복리에 위해를 줄 수 있는 물질”로 규정할 수 있으며 그 규제의 필요성과 정도에 대해서는 환경부령이 정하는 구조로 하는 것이 바람직 할 것이다. 또한 온실가스점감대책을 마련하는데 있어서 행정부위주가 아닌 입법·행정·사법부와 민간에 의한 총체적 대응이 필요하며, 소비자와 지역에 대한 배려가 필요하고 제도설계에 있어서 부수적인 비용을 최소화하는 방향으로 제도를 설계해야 한다.

## I. 서론

지구온난화방지를 위한 국제사회의 노력의 일환이었던 제15차 UN기후변화협약 당사국총회가 2009년 12월 7일부터 18일까지 덴마크 코펜하겐에서 있었지만, 포스트 교토체제 이후에 적용될 법적 구속력이 있는 합의안 도출에는 실패하였다. 다만 온실가스 감축수준과 관련하여 지구 평균온도 상승폭을 산업화이전 수준과 비교해 2°C 이내로 억제하는 공동비전에 합의하였으며 총론적 입장에서 개발도상국에 대한 재정 지원에 합의하였다. 미국의 국제사회에서의 역할에 대해서는 국제사회의 리더십을 발휘했다는 평가와 구속력 있는 합의안을 도출하지 못한 것이 미국의 책임이라는 상반된 주장이 있다.<sup>1)</sup> 국제사회에서 구속력 있는 합의안 도출이 잠시 연기되었지만, 온실가스로 인한 지구온난화현상이 연기되거나 정지된 것은 아니다. 더구나 우리나라가 온실가스 의무적 감축대상에서 영구적으로 제외된 것은 더욱더 아니다. 우리의 경우 지구온난화현상에 대한 대처를 단순히 수동적·방어적 차원에서 접근하는 것이

1) 국제무역연구원 무역전략실, “코펜하겐 기후회의의 결과 및 시사점”, 210.1.7. 9-10면.

아니라 능동적·적극적으로 이용하여 환경과 경제를 조화시키기 위하여 저탄소녹색성장기본법(녹색성장기본법)안을 정부주도로 제출하였는데 정치적 상황뿐만 아니라 학계, 시민사회단체 그리고 경제계의 많은 논란을 거둬다가 국회에 제출된 지 10개월이 넘어선 2009년 12월 29일 국회를 통과하여 2010년 1월 13일 공포되어 동년 4월 14일부터 시행되고 있다. 기후변화와 관련된 국제사회의 동향은 빠르게 변화하고 있다. 2009년 1월 15일 녹색성장기본법이 처음 공고되었을 때와 2010년의 국제사회의 동향은 다르다. 온실가스감축을 위한 국제사회의 노력의 산물인 교토체제는 환경정책의 수단들 중에서 유연성을 확보하기 위해서 경제적 유인책, 즉 시장메카니즘을 활용한 배출권거래제를 도입하였다.<sup>2)</sup> 그런데, 환경목표를 달성하기 위한 수단 중에서 가장 기본이 되고 전통적으로 사용된 방식은 명령·통제수단일 것이다. 현재 녹색성장기본법은 온실가스를 “이산화탄소(CO<sub>2</sub>), 메탄(CH<sub>4</sub>), 아산화질소(N<sub>2</sub>O), 수소불화탄소(HFCs), 과불화탄소(PFCs), 육불화황(SF<sub>6</sub>)과 그 밖에 대통령령으로 정하는 것으로 적외선 복사열을 흡수하거나 재방출하여 온실효과를 유발하는 대기 중의 가스 상태의 물질”로 정의하고 있다.<sup>3)</sup> 온실가스를 감축하여 기후변화에 대처하는 방법에는 녹색성장기본법이 예정하고 있는 배출권거래제만이 있는 것은 아니다. 전통적으로 사용되는 환경정책수단인 명령·통제수단을 사용하여서도 온실가스배출을 저감할 수 있을 것이다. 이런 논의에 단초를 제공하고 있는 것이 2007년 4월 2일에 판결이 난 미국의 Massachusetts v. EPA사건<sup>4)</sup>과 이를 둘러싼 EPA(Environmental Protection Agency)와 관련단체의 일련의 움직임이다. 특히, 미국 EPA는 2009년 12월 7일에 두 개의 중요한 최종판단을 발표하였다. 이 판단은 대법원의 2007년 Massachusetts v. EPA판결에 대한 후속조치로서 온실가스가 인간의 건강과 공공복리에 위협한지를 판단하는 위험성판단과 신규자동차에서 발생한 온실가스가 공중의 건강과 복지를 위협하는 대기오염을 야기하거나 기여하는지 여부를 판단한 기여원인판단이었다. 단순히, 미국이 교토협약의 당사국이 아니라는 이유로 미국을 온실가스감

2) 환경보전의 수단으로 크게 환경계획, 환경기준의 설정, 사전환경성검토제도, 환경영향평가제도, 환경행정부의 규제수단과 기타 비권력적 환경보전수단으로 구분하는 견해도 있다. 박균성·함태성, 환경법, 박영사, 2008, 64 와 184면.

3) 동법 제2조 9호.

4) Massachusetts v. E.P.A., 549 U.S. 497 (2007)

측을 통한 기후변화대처에 미온적이라고 평가하기에는 무리가 있다. 특히, 오바마행 정부가 들어서면서 보다 적극적으로 기후변화에 대처하고 있는 점과 EPA의 두 판단을 고려하면 미국 사법부·입법부·행정부의 대처를 면밀히 살펴볼 필요성이 있다.

## II. 연방대법원의 온실가스에 대한 대응 (Massachusetts v. EPA사건)<sup>5)</sup>

민주당과 달리 기후변화에 대한 대처에서 친산업계적이었던 부시행정부시절에는 연방정부에서는 주목할 만한 조치를 취하지 않았다. 그런데 2007년 4월 2일 미국 연방 대법원은 Massachusetts v. EPA사건에서 온실가스규제에 대한 전환점이 되는 판결을 하였다.<sup>6)</sup>

### 1. 사건의 개요와 소송경과

당 사건은 19개의 기관이 EPA에게 청정대기법(Clean Air Act: CAA)을 근거로 신 규자동차에서 배출되는 온실가스를 규제하라는 행정입법의 청원을 하였지만 EPA는 행정입법청원에 대한 의견진술절차(public comments on the rulemaking petition)를 거친 후 행정입법을 거부한 사실로부터 비롯되었다. EPA가 행정입법을 거부한 이유는 ① CAA는 EPA에게 지구온난화에 관한 대책을 마련하도록 요구하지 않고 있으며, ② 설령, CAA가 온실가스배출을 규제할 수 있도록 하였다고 하더라도, 규제하는 것은 여러 가지 이유에서 바람직하지 않고 특히 지구온난화에 대한 정책을 마련하는 대통령의 권한을 방해한다는 것 등이었다. 그 후 19개의 청원기관은 주정부와 지방

5) II장, III장, IV장 및 V.장은 본인이 2010년 2월 20일 영남대학교 법학전문대학 학술세미나에서 발표한 김성배, 미국의 기후변화대책법과 대응정책의 시사점, 저탄소사회를 위한 법적과제, 영남대학교 법학연구소 세미나 자료집, 2010.2.10과 본인이 참여한 내부연구보고서인 김현준·김성배·박광웅, 온실가스의 효율적 법적 규제에 관한 기초연구, 환경관리공단, 2010.3.의 일부내용을 바탕으로 수정·보완하고 재구성하였음을 밝힙니다.

6) Massachusetts v. E.P.A., 549 U.S. 497 (2007)

정부와 공동으로 EPA의 결정(order)에 대해 D.C에 있는 연방고등법원(United States Court of appeals for the District of Columbia)에 항고하였지만 DC연방고등법원은 사건을 기각하였다.

## 2. 사건의 쟁점과 판단

동 사건에서 연방대법원은 EPA가 연방 CAA<sup>7)</sup>하에서 신규자동차로부터 배출되는 이산화탄소를 포함한 4가지 온실가스를 대기오염물질(air pollutants)로 규제할 수 있는지를 심사하였다. 소송요건으로서 원고적격(standing)은 연방고등법원에서도 쟁점이었고 대법원에서도 쟁점이었지만<sup>8)</sup> 본 논문에서는 상세히 다루지 않겠다. 원고적격 문제를 제외한 본 사건의 쟁점은 온실가스가 청정대기법상의 오염물질인지여부와 EPA가 온실가스를 규제할 의무가 있는지가 쟁점이었다.<sup>9)</sup> 먼저 연방대법원은 대기오염물질의 개념은 일반인이 생각하는 것과 달리 CAA를 기준으로 판단하여야 한다고 하면서 CAA 제302조 제(g)항은 “대기 중에 배출되거나 대기에 들어오는 모든 물질적, 화학적, 생물학적, 방사성물질을 포함하는 모든 물질”이라고 대기오염물질을 매우 광범위하게 정의하고 있다<sup>10)</sup>고 판단하였다. 즉 다수의견은 온실가스는 청정대기법상의 대기오염물질이라고 판단하였다. 또한 연방대법원은 만약에 이산화탄소를 포함한 온실가스가 공중의 건강과 공공복리(public health or welfare)를 침해한다면 EPA가 규제할 수 있다고 판단하였다. 판결문은 Steven 대법관이 작성하였는데, EPA가 지구온실가스를 규제하지 않기로 결정한 것은 메사추세츠 주정부와 청원단에게는 실질적(actual)이고 급박한(imminent) 위험이며 원고들이 요구하는 사법적 구제책은 메사추세츠주를 비롯한 원고들에게 다가올 기후변화의 위험(risk)을 완화하도록 EPA

7) 42 U.S.C. § 7401 이하 참조 (1955)

8) 연방대법원에서 EPA는 메사추세츠주가 대표하는 청원단은 본 사건의 원고적격이 없다고 주장하였다.

9) 본사건의 원고적격에 대한 분석을 한 국내문헌으로는 권종걸, 연방대법원의 Massachusetts v. EPA 판결을 통해 본 미국환경 관례의 경향, 저탄소사회를 위한 법적 과제, 영남대학교 법학연구소 세미나 자료집, 2010. 3면 이하

10) 원문은 다음과 같다. “air pollutant means any air pollution agent or combination of such agents, including any physical, chemical, biological, radioactive ... substance or matter which is emitted into or otherwise enters the ambient air.”

를 자극할 수 있다는 상당한 이유가 있다고 판단하였기에 원고적격을 인정하였다. 원고적격을 인정한 후 본안의 판단에 있어서 연방대법원은 행정입법청원을 거부한 EPA의 처분을 뒤집었는데 이유는 EPA의 결정이 재량권을 일탈남용한(arbitrary, capricious, an abuse of discretion) 것이며 CAA에 반하는 것이 때문이라고 보았다. 즉, CAA는 EPA에게 온실가스가 지구온난화를 가속하거나 공중의 건강과 공공복리에 해를 끼친다고 판단하면, 명시적으로 EPA에게 온실가스를 대기오염물질(air pollutants)로 규제할 수 있도록 허용하고 있다고 판단하였다. 본 사건에서 연방대법원은 온실가스가 공중의 건강과 공공복리에 위해를 가하는지를 EPA가 판단하도록 하였다.

### 3. 본판결의 의미

본 판결은 연방대법원이 온실가스가 미국 CAA가 규정하는 대기오염물질에 해당한다고 판단한 점에서 의미가 있다. 이렇게 판단하면서 대법원은 온실가스의 위해성, 즉 공중의 건강과 공공복리를 해하는지 여부를 직접 판단하지 않고 그 위해성 판단은 EPA가 하도록 하여 행정청의 재량권을 인정하였다. 물론 소수의견은 Chevron준중주의를 받아 들여, EPA의 판단이 자의적이지 않다면 EPA의 거부처분을 존중해야 한다고 주장하였다.<sup>11)</sup> 결국 본 판결은 온실가스가 CAA상의 대기오염물질이라고 판단하면서 EPA가 규제권을 행사해야할지 최종판단할 수 있도록 여지를 열어놓았다. 동 판결이 갖는 최종적 의미는 EPA의 판단으로서 완성된다.

## III. 연방행정부의 주요한 정책변화

### 1. 차량의 온실가스배출기준

캘리포니아주는 승용차와 경화물차(light-duty trucks)에 자체 온실가스배출기준을

11) Massachusetts v. E.P.A., 549 U.S. 497 (2007)

적용하려고 했고 이로 인하여 일련의 법률논쟁과 소송이 제기되었는데 어떻게 전개되었는지 살펴볼 필요가 있다.

(1) CAA의 규정과 캘리포니아주의 예외적용문제

CAA의 제229조는 일반적으로 주정부가 자체배기가스기준을 마련하는 것을 허용하고 있지 않지만 제209조 (b)는 캘리포니아주에게만 EPA에게 연방법의 우선적용에 대한 면제(waiver of preemption)를 사안별로 청원할 수 있도록 하였으며 EPA는 법에 명시된 제한된 이유에 근거해서만 그 면제청원을 거절할 수 있도록 규정하고<sup>12)</sup> EPA가 연방법의 우선적용의 예외를 인정하면, CAA의 제117조는 다른 주도 연방 자동차배출기준대신에 캘리포니아주의 기준을 채택할 수 있도록 허용하고 있다.<sup>13)</sup> 2005년 12월, 2009년식부터 2016년식 승용차와 경화물차에 대한 연방온실가스배출 기준(average GHG emission standards for passenger cars and light-duty trucks)에 대한 예외를 캘리포니아주는 앞에서 살펴본 규정에 의거하여 청원하였다.<sup>14)</sup> 이 청원이 있자, 대부분 미국의 북동부와 서부해안에 위치한 14개의 주가 CAA의 177조에 의거하여 캘리포니아주 기준, 소위 Pavley기준을 적용하고자 하였다.<sup>15)</sup>

(2) 관련소송의 진행과 쟁점

Pavley기준이 널리 퍼지자, 자동차제조사, 무역협회, 자동차판매상들이 연방법을 선점이론(theories of federal preemption)에 의거하여 캘리포니아, 버몬트, 로드아일랜드주, 뉴멕시코주를 상대로 수 건의 소송들을 제기하였다.<sup>16)</sup> 언급된 소송의 주된

12) 42 U.S.C. § 7543(b) (2005).

13) 42 U.S.C. § 7507 (2005).

14) 이 기준은 Pavley standards라고 불리운다. Cal. Code Regs. tit. 13, §1961.1 (2009).

15) AZ, CT, FL, MA, MD, ME, NJ, NM, NY, OR, PA, RI, WA, VT; 참조. Pew Center on Global Climate Change, Vehicle Greenhouse Gas Emissions Standards, [http://www.pewclimate.org/what\\_s\\_being\\_done/in\\_the\\_states/vehicle\\_ghg\\_standard.cfm](http://www.pewclimate.org/what_s_being_done/in_the_states/vehicle_ghg_standard.cfm)

16) 관련사건은 다음과 같다. Green Mountain Chrysler Plymouth Dodge Jeep v. Crombie, 508 F. Supp. 2d 295 (D. Vt. 2007) appeal pending No. 07-4342 (2d Cir. March 19, 2009); Central Valley

주장은 Pavley기준은 사실상의 연비기준(de facto fuel economy standards)이라는 것이다. 그렇기 때문에 원고들은 EPA의 예외결정에도 불구하고 1975년 제정된 에너지정책및보존법(Energy Policy and Conservation Act: EPCA)<sup>17)</sup>에 의해서 연방법이 주법에 대해 우선적으로 적용되어야 한다고 주장하였다.<sup>18)</sup> 2007년 연방대법원이 Massachusetts v. EPA사건에 대한 판결을 내린 후, 캘리포니아동부연방지방법원(Eastern District of California)과 버몬트연방지방법원(District of Vermont)은 약간 다른 이유였지만 EPCA가 Pavley기준을 선점하고 있지 않다고 판결하였다.<sup>19)</sup>

### (3) EPA의 청원거부와 타협점 도출

그런데 2008년 3월, EPA가 캘리포니아의 면제청원을 거부함으로써 자동차연비기준과 관련된 제2차전이 개시되었는데 EPA가 동종의 청원에 대하여 전면 거부한 것은 이번이 최초였다. 면제청원을 거부한 EPA는 캘리포니아의 Pavley기준은 CAA의 제209조 (b)에서 규정하는 면제예외사유 중 하나인 “강제적이고 아주 예외적인 조건(compelling and extraordinary conditions)”을 적용해야 할 필요성이 없다고 판단하였다.<sup>20)</sup> 그런데, 2009년 2월 12일, 오바마행정부는 EPA가 청원거부를 재검토 할 것이라고 발표하였고<sup>21)</sup> 2009년 5월, 오바마행정부는 주요 자동차생산자와 캘리포니아

Chrysler-Jeep, Inc. v. Goldstene, 529 F. Supp. 2d 1151 (E.D. Cal. 2007) appeal pending No. 08-17378 & 08-17380 (9th Cir. Oct. 30, 2008); Lincoln-Dodge, Inc. v. Sullivan, 588 F. Supp. 2d 224 (D.R.I. 2008) appeal pending No. 09-1023 (1st Cir. Jan. 7, 2009). Zangara Dodge, Inc. v. Curry, No. 07-01305 (D. NM Dec. 27, 2007)

17) 9 U.S.C. §§ 32901-19 (2005).

18) 또 다른 주요쟁점은 Pavley기준은 외교정책에 대한 대통령의 권한을 침해한다는 것이다. 참조 Kevin O. Leske, “A Closer Look at Green Mountain Chrysler v. Crombie”, 32 *Vt. L. Rev.* 439, 449-454 (2007-2008).

19) Green Mountain Chrysler Plymouth Dodge Jeep v. Crombie, 508 F. Supp. 2d 295 (D. Vt. 2007); Central Valley Chrysler-Jeep, Inc. v. Goldstene, 529 F. Supp. 2d 1151 (E.D. Cal. 2007)

20) 참조 Notice of Decision Denying a Waiver of Clean Air Act Preemption for California’s 2009 and Subsequent Model Year Greenhouse Gas Emission Standards for New Motor Vehicles, 73 Fed. Reg. 12,159 (Mar. 6, 2008).

21) Reconsideration of Previous Denial of a Waiver of Preemption, 74 Fed. Reg. 7,040, 7,041 (Feb. 12, 2009).

주는 모든 진행되는 소송을 일시적으로 해결할 수 있는 원칙에 합의하였다고 발표하였다.<sup>22)</sup>

이 합의에 따르면, EPA와 연방고속도로안전청(NHTSA)은 공동으로 2012년식 자동차 모델에 대한 연비와 온실가스배출기준을 제정하는데 이 기준은 매년 5%씩 신차의 연비개선을 도모하도록 되어 있다. 캘리포니아는 EPA/NHTSA가 공동으로 마련한 기준을 2012년부터 2016년식 모델에 적용하도록 되어 있으며 캘리포니아는 2009년식부터 2011년식 모델에 적용될 Pavley기준을 캘리포니아와 CAA 제117조에 의해 캘리포니아 기준을 채택하는 주에서 판매되는 자동차의 평균연비에 맞추어 개정하기로 합의하였다. 또한 자동차생산자는 EPA와 캘리포니아를 상대로 제기한 Pavley기준과 관련된 모든 소송을 중지하고 철회하기로 하였다. 비슷한 맥락에서 캘리포니아는 EPA의 예외결정과 EPA/NHTSA의 공동기준에 대해 소송을 제기하지 않기로 하였다. 이 합의안은 2016년 이후 생산되는 자동차의 연비와 온실가스배출에 대한 규제에 대해서는 언급하고 있지 않다. 2009년 6월 30일, EPA는 캘리포니아의 면제청원을 수락하였는데<sup>23)</sup> 이런 결정변복에 대해서 EPA는 CAA 제209조 (b)에 대한 EPA 전통적 해석원칙으로 돌아갔기에 결정변복이 있었다고 설명하였다.<sup>24)</sup>

#### (4) 검토

미국에서 자동차연비와 온실가스배출기준을 결정하는 문제는 단순한 과학적 근거와 지식만으로 내려진 것이 아니라, 정책적 고려의 산물이라는 것을 관련재판과 EPA결정의 변화에서 알 수 있다. 현재 온실가스규제에 대한 연방 법률이 없는 미국으로서는 기존의 법률로서 온실가스를 규제할 수 있는지가 쟁점이었다. 자동차연비와 관련해서

22) 자동차의 연료효율성기준에 대한 대통령기자회견자료. Press Release, Office of the Press Secretary, Remarks by the President on National Fuel Efficiency Standards (May 19, 2009), [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-by-the-President-on-national-fuel-efficiency-standards](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-national-fuel-efficiency-standards).

23) Notice of Decision Granting a Waiver of Clean Air Act Preemption for California's 2009 and Subsequent Model Year Greenhouse Gas Emission Standards for New Motor Vehicles, 74 Fed. Reg. 32,744 (July 8, 2009).

24) 부시행정부에서도 동일한 결정이 있었을 것이고 밝히고 있다.

는 산업계와 환경보호론자의 타협으로서 EPA와 연방고속도로안전청의 공동부령으로 온실가스배출을 규제할 수 있도록 하고 있으며 매년 그 기준을 상향할 것이다.

## 2. 온실가스보고에 대한 EPA 행정규칙

### (1) 온실가스통계작성

EPA는 향후 정확한 정책판단을 위하여 온실가스의 배출통계를 정확히 작성할 필요성이 있다고 판단하고 2008년 회계연도에 적용되는 통합재정충당법(FY2008 Consolidated Appropriations Act: FY2008CAA)<sup>25)</sup>에 의하여 EPA는 미국 내에 소재한 온실가스다배출원에 대하여 의무적 보고체제를 위한 행정규칙을 2008년 4월 입법예고하였고 2009년 9월에 확정하였으며 2010년 1월 1일부터 적용하고 있다.<sup>26)</sup> 이 규칙에 의하면, 사업자는 온실가스인 이산화탄소(CO<sub>2</sub>), 메탄(CH<sub>4</sub>), 아산화질소(N<sub>2</sub>O), 육불화황(SF<sub>6</sub>), 수소불화탄소(HFCs), 과불화탄소(PFCs)와 그리고 기타 불소화가스(fluorinated gases)의 연간배출량을 보고하도록 하고 있다. 이 행정규칙은 예외를 두고 있지만 일정량 이상의 온실가스배출업체, 화석연료와 공업용 온실가스의 공급자, 자동차제조사, 엔진제조사에 적용된다. 당 행정규칙은 연간 25,000톤 이상의 온실가스를 배출하는 업체에 적용된다.<sup>27)</sup> 일반적으로 공장시설단위(facility-wide)의 온실가스를 보고하도록 하지만, 화석연료의 수입업자들은 회사단위(corporate basis)의 온실가스를 보고하도록 하고 있다.<sup>28)</sup>

EPA의 이러한 정보수집은 CAA 제11조의 정보수집권한을 바탕으로 하고 있지만, 실질적 추진은 FY2008CAA에 기초하고 있다. 동법과 같이 나온 해설서(accompanying joint explanatory statement)는 EPA가 CAA상의 현존하는 권한을 사용하여 행정규칙을

25) FY2008CAA은 "본법이 시행된 시점으로부터 9개월 이전에, 미국전역에 걸쳐 온실가스를 배출하는 전 부분에 대해 일정한 기준이상의 온실가스를 배출하는 업체에게 의무적으로 배출량을 보고하게 하는 규칙을 만들고 발표하도록" EPA에게 자금을 지원하도록 규정하고 있다. Consolidated Appropriations Act, Pub. L. No. 110-161, 121 Stat. 1844 (2008)

26) 동 규칙은 60일 동안의 의견개진절차를 가졌고 2009년 9월 22일 최종적으로 입법되었다.

27) Mandatory Greenhouse Gas Reporting, 74 Fed. Reg. 16,609 (Apr. 10, 2009) (40 C.F.R. pt. 98).

28) Id. 16,612면.

만들고 EPA청장이 적합하다고 판단한 정도를 배출하는 생산자와 배출자에게 보고의무를 부과하도록 하고 있다. 동 행정규칙에 의하면 적용되는 사업장과 공급자는 2010년 1월 1일부터 자료를 모아서 2010년도 배출량에 대한 정보는 2011년 3월 31일까지 보고하도록 하고 있다.<sup>29)</sup> 동 행정규칙은 보고의무를 졌던 사업장 등이 결국에는 의무부담이하의 배출을 하더라도 계속해서 매년 배출보고를 하도록 하고 있다. 동 행정규칙은 41가지의 온실가스배출원에 대해 연간 총 온실가스배출량을 CO2톤당으로 계산하여 보고하도록 하고 있다.<sup>30)</sup> 또한 사업장은 개별 온실가스별·개별배출원단위로 배출량을 보고해야 한다. 동 행정규칙은 소규모 배출원에 대해 보고의무를 면제하는 최소단위규정을 두고 있지 않지만 소규모 배출원에 대해서 적용되는 간소화 된 측정방법을 규정하고 있다. 동 행정규칙에 의하면 사업장(facility and supplier)등은 온실가스배출량보고서를 5년 동안 보관하여야 하고 제3자로 하여금 배출보고서를 검증하도록 하고 있으며 제출된 보고량이 정확하고 완벽한 곳에는 자기검증(self-certify)보고를 하도록 규정을 마련하고 있다. EPA는 온실가스배출량이 적절히 계산되고 보고되었는지를 검증할 수 있도록 충분한 근거자료를 제출하도록 관련자료제출의무를 부과하고 있다. 또한 EPA는 규제대상배출원은 주정부기관이 아닌 연방 EPA에게 직접 배출자료와 충분한 근거자료를 제출하도록 하고 있다. 사실 EPA는 보고규칙의 실행을 주정부에 위임할 수 있는 법률상 권한이 있었지만, 동 행정규칙을 집행하는 행정부담을 경감하고 신속히 보고자료를 배포하고, 일정한 자료의 질을 유지하기 위해서 그렇게 하지 않았다.<sup>31)</sup> 그러나 EPA는 주정부와 지방정부가 보고의무를 지는 사업장에 대해 홍보·교육·지원을 함으로서 동 행정규칙의 집행을 도울 것을 예상하고 있다.<sup>32)</sup>

## (2) 검토

온실가스배출통계는 향후 정책판단의 중요한 지표로서 작용하기 때문에 배출통계

29) Mandatory Reporting of Greenhouse Gases, 74 Fed. Reg. 16,448, 16,462 (Apr. 10, 2009).

30) Id.

31) 42 U.S.C. § 7414 (1990). 참조 Mandatory Reporting of Greenhouse Gases, 74 Fed. Reg. 16,547, 16,595 (Apr. 10, 2009).

32) Id.

는 정확성이 생명일 것이다. 미국에서는 연방법으로 온실가스규제가 본격화되기 전에 온실가스배출통계에 대한 대책을 마련하였고 그 정보수집 주체는 EPA이지만 정보의 보고의무자는 일정한 량 이상의 온실가스를 배출하는 사업장으로 하고 있다. 소규모사업장의 보고의무와 관련된 부담을 저감시키기 위해 간소화된 계산법을 마련하고 있다는 것도 특징이다. 또한 보고량이 정확한지 검증하기 위하여 제3자에 의한 검증시스템을 마련하였고 정확한 보고와 검증을 하는 사업장에 대해서는 예외적으로 자기검증을 할 수 있도록 하고 있다. 법률준수정도가 다른 법문화의 예를 그대로 들고 들어오기는 힘들겠지만, 환경부서에서 온실가스배출량 관리를 최종책임지고 있는 입법태도는 우리에게도 참조가 될 것이다.

### 3. 환경행정심판위원회(Environmental Appeals Board: EAB)<sup>33)</sup> 결정 - Deseret 사건

#### (1) 사건의 개요와 결정

Deseret사건은 시에라클럽이 2007년 8월 30일 EPA가 Deseret발전소에 허가한 PSD 허가를 EAB가 재심사하도록 요청한 사건이다. 동 사건의 허가는 EPA가 유타주 Bonanza에 위치한 Deseret사의 Bonanza발전소에 폐석탄화력발전기(waste-coal-fired) 설치를 허가한 것이었다. 환경시민단체인 시에라클럽은 EPA의 행정규칙에 의하면 석탄화력발전소에 CO<sub>2</sub>를 측정·보고하도록 요구하고 있는데 이런 보고규정은 CO<sub>2</sub>를 CAA의 규제대상이 되는 오염물질로 보는 것이므로 허가시 적용가능한 최선의 기술(best available control technology: BACT)배출기준을 적용해야 함에도 불구하고 동 허가는 BACT배출기준을 적용하지 않았기에 CAA를 위반한 것이라고 주장하였다.<sup>34)</sup> 2007년 11월 21일 EAB는 시에라클럽이 제기한 CO<sub>2</sub> BACT문제를 검토하기로 결정하였다.<sup>35)</sup> 거의 1년이 지난 2008년 11월 13일 EAB는 제8지역 EPA에

33) EPA가 관장하는 법률과 관련된 행정심판에 대한 최종적 유권해석을 하는 독립기관으로 통상 패널에 의해서 심판하며, 다수결원칙에 따르고 있다. 지금은 9명의 법률가로 구성되어 있다.

<http://www.epa.gov/eab/>

34) In re Deseret Power Electric Cooperative, EAB App. No. PSD 07-03 (Nov. 13, 2008).

35) 또한 EAB는 시에라클럽이 제기한 두 번째 논점인 EPA가 대체적 수단을 검토하지 않았다는 주장에

Deseret사에 대한 PSD허가에 CO2 BACT기준을 적용해야하는지 여부를 다시 검토하도록 허가를 반려하는 결정을 하였다.

(2) PSD허가에 대한 EPA의 해석의 변화

Deseret결정이 있는 직후인, 2008년 12월 18일 EPA청장인 Johnson<sup>36)</sup>은 “연방PSD허가프로그램의 적용을 받는 오염물질을 판단하는 해석규칙”이라는 내부문서(memorandum)를 발표하였는데<sup>37)</sup> 이 내부문서는 CO2가 CAA규제대상이 되는 오염물질이 아님을 분명히 하려고 했다. EPA청장인 Johnson에 따르면, “CAA는 오염물질의 실질적 규제를 요구하는 CAA규정에 따라 제정된 EPA규칙에 적용을 받는 각각의 오염물질에는 적용되지만 CAA는 EPA규칙이 단지 측정하고 보고하도록 하고 있는 오염물질에는 적용되지 않는다.”<sup>38)</sup>”고 하였다.<sup>39)</sup> Stephen L. Johnson청장은 이런 해석은 정책적 고려는 물론이고 규칙의 문언과 규제역사와도 조화를 이룬다고 밝혔다.<sup>40)</sup> 대통령이 바뀌기 직전인, 2009년 1월 6일 시에라클럽은 앞의 Johnson청장이 작성한 memo를 재검토할 것을 청원에 추가하였다. 또한 시에라클럽은 시에라클럽이 제기한 청원과 memo에 대해 제기될 소송에 대해서는 Johnson청장이 발행한 memo가 효력을 발생하지 않도록 요청하였다. 당해 청원에 대하여, 현재의 EPA청장인 Lisa P. Jackson<sup>41)</sup>은 2009년 2월 17일 EPA는 memorandum에 대해 제기된 논점에 대한 의견제출기간(public

대해서도 판단하였다.

36) 생물학·병리학을 전공하고 1969년부터 EPA에서 근무하였는데 2005년 1월 26일부터 EPA 청장대리로 근무하다가 부시대통령이 동년 3월 4일 EPA청장으로 정식 임명·제청하였다. 최초의 과학자출신의 청장이다.

37) Memorandum, Stephen L. Johnson, Administrator, Environmental Protection Agency, EPA’s Interpretation of Regulations that Determine Pollutants Covered by Federal Prevention of Significant Deterioration (PSD) Permit Program (Dec. 18, 2008), [http://www.epa.gov/nsr/documents/psd\\_interpretive\\_memo\\_12.18.08.pdf](http://www.epa.gov/nsr/documents/psd_interpretive_memo_12.18.08.pdf).

38) Id. 1면.

39) Id.

40) Id. 6, 10면.

41) 버락 오바마 대통령당선자가 2008년 12월 15일 EPA청장으로 임명 제청하였고 2009년 1월 23일 상원에서 만장일치로 임명비준이 통과되었다. 최초의 흑인 EPA청장이다.

comment)을 갖기 위해 재검토청원을 받아들인다고 밝혔다.<sup>42)</sup> 이것은 EPA가 온실가스가 PSD허가를 받아야 하는 오염물질에 해당하는지 재검토하겠다는 것이었다. 2009년 2월 17일 EPA는 Deseret결정과 관련된 문제에 대한 의견제출기간을 거쳐서 조만간 연방기록부(Federal Register)에 행정입법예고를 하겠다고 밝혔으나<sup>43)</sup> EPA는 청원과 관련하여 memo의 효력을 정지해 달라는 요구에는 아무런 조치를 취하고 있지 않다.<sup>44)</sup> 그러므로 새로운 EPA청장인 Jackson이 Johnson의 memo가 CAA의 적용요건의 적절한 해석인지 최종적으로 결정된 것은 아니라고 하지만, Johnson memo는 현재 EPA의 공식적인 정책으로서 역할을 하고 있다.<sup>45)</sup> 2009년 9월 30일, EPA는 이와 관련된 행정규칙안을 마련하였는데<sup>46)</sup> 만약 동 행정규칙이 확정되면, CAA의 조항에 의해 온실가스를 실질적으로 규제하는 EPA의 규제조항이 신설되어 효력을 발휘하는 날까지 PSD프로그램은 온실가스배출에 적용된다. EPA는 2010년 3월에 확정될 자동차에 대한 온실가스배출기준이 실질적 규제기준(actual control standard)을 만족시키므로 온실가스에 대해 CAA 제4편의 운행허가조건과 PSD의 적용을 가능케 할 것이라고 하였다.<sup>47)</sup>

## (2) 검토

PSD허가프로그램<sup>48)</sup>은 주요한 신규오염원과 국가대기질기준(NAAQS)을 충족한 지

42) 시에라클럽의 기후변화위원장인 Daid Bookbinder에게 Jackson청장이 보낸 서류, (Feb. 17, 2009), <http://epa.gov/nsr/documents/20090217LPJlettertosierraclub.pdf>.

43) Id.

44) Id.

45) Id.

46) Environmental Protection Agency, Prevention of Significant Deterioration (PSD): Reconsideration of Interpretation of Regulations That Determine Pollutants Covered by the Federal PSD Permit Program, 74 Fed. Reg. 51,535 (Oct. 7, 2009).

47) Id. 51,547면. EPA의 Johnson memo 재검토와 같이 예고된 행정규칙은, 소위 맞춤규칙(Tailoring Rule), 신규사업장에 대한 PSD요건을 연간 2만5천톤의 탄소배출을 하는 업체 또는 변경된 배출량으로 연간 배출량이 1만톤에서 2만5천톤사이의 예상배출량을 가진 사업체로 제한하고 있다. 현재 CAA 제169조는 연간 100에서 250톤의 예상배출량을 가진 사업체에 적용된다. 참조 Environmental Protection Agency, Prevention of Significant Deterioration and Title V Greenhouse Gas Tailoring Rule (September 30, 2009), [http://www.eenews.net/public/25/12762/features/documents/2009/10/13/document\\_pm\\_04.pdf](http://www.eenews.net/public/25/12762/features/documents/2009/10/13/document_pm_04.pdf).

역 혹은 분류 불가능한 지역에 위치한 변경된 배출원(modified existing sources)에 적용된다.<sup>49)</sup> 즉, 만약 새롭게 건설된 배출원이 한개 이상의 규제대상 오염물질을 배출한다면, CAA법이 규제하는 모든 오염물질에 대하여 적용 가능한 최선의 기술(best available control technology: BACT)을 적용하는 것을 내용으로 하는 PSD프로그램의 요구사항을 만족시켜야 한다.<sup>50)</sup> 결국, 미국 연방의회가 온실가스규제에 대한 연방법을 마련하지 않으면, EPA는 기존의 CAA상의 허가프로그램을 통하여 온실가스를 규제할 수 있으며, 자동차배출가스에 대해서도 규제할 수 있게 된다. 그러므로 의료개혁법의 통과논쟁으로 지친 연방의회는 연방차원의 온실가스규제책을 마련해야 하는 당위성을 각 정파마다 얻게 될 것으로 보인다.

#### 4. EPA 위험성여부판단 (EPA Endangerment Finding<sup>51)</sup>)

##### (1) 위험성판단 및 기여판단과 그 경과

2009년 4월 17일 EPA는 CAA 제202(a)와 관련하여 온실가스와 관련한 두개의 판단예고를 하였다. 첫번째 판단예고는 위험성여부판단예고(proposed endangerment)라고 불리는데 이산화탄소(CO<sub>2</sub>), 메탄(CH<sub>4</sub>), 이산화질소(N<sub>2</sub>O), 수소불화탄소(HFCs), 과불화탄소(PFCs), 육불화황(SF<sub>6</sub>) 등 주요한 온실가스혼합체(the mix of six key greenhouse gases)의 현재농도와 축적될 농도가 현세대와 미래세대의 건강과 공공복리에 위험을 가한다고 판단했다고 예고한 것이다.<sup>52)</sup> 두 번째 판단예고는 원인 혹은

48) 42 U.S.C. §§ 7470-7479 (1970).

49) Environmental Protection Agency, Technology Transfer Network: National Ambient Air Quality Standards (NAAQS), <http://www.epa.gov/ttn/naaqs>

50) Environmental Protection Agency, Prevention of Significant Deterioration (PSD), <http://www.epa.gov/nsr/psd.html> EPA에 따르면, BACT 달성가능한 최선의 통제기술이 적용되는 배출기준이라고 한다. 이 기준은 에너지, 환경, 경제충격을 고려해서 사례별로 결정된다. BACT는 배출저감장비를 부착하든지 생산방식을 변경하여 달성될 수도 있다.

51) Finding은 행정청, 법원, 또는 배심원에 의한 사실관계의 확인에 해당하는 것을 의미한다. 미국법에서는 법조문상에도 finding이라는 목차에 여러 가지 사실관계를 확정하는 조항을 발견할 수 있다. EPA의 위험성여부판단도 사실관계에 관한 EPA의 판단으로서 직접적인 법률효과는 없다.

52) 74 Fed. Reg. 18,886 (Apr. 24, 2009).

기여판단(cause or contribute finding)이라고 불리는데, 신규자동차와 자동차엔진에서 배출되는 이산화탄소, 메탄, 아산화질소, 그리고 수소불화탄소의 혼합체가 지구온실가스의 농도를 높이는데 기여를 하고 나아가서 기후변화를 일으킨다는 판단이다.<sup>53)</sup> 2009년 4월 24일 EPA는 연방관보(the Federal Register)에 CAA의 제202(a)하에서 온실가스에 의한 위험성판단과 원인및기여판단예고라는 제목으로 공포하였다.<sup>54)</sup>

EPA의 입법예고는 연방대법원의 2007년 4월 판결인 *Massachusetts v. EPA*에 대한 조치였다.<sup>55)</sup> 앞에서 살펴보았듯이 이 사건에서 대법원은 온실가스는 CAA상의 대기오염물질이라고 판결하고 EPA가 온실가스가 건강과 공공복리에 위험을 가하는지를 결정하도록 하였다. *Massachusetts v. EPA* 판결이후, EPA는 실제로 지구온난화가 공중건강과 공공복리에 위험을 가하는지를 심사하였고 2007년 말 EPA는 백악관에 위험성판단을 제출할 준비를 하였으나<sup>56)</sup> 당 결정은 공개되지 않았고 EPA의 조사노력은 백악관에 의해서 중지되었다.<sup>57)</sup> 2008년 7월 30일, EPA는 CAA하에서 온실가스 배출을 규제하는 입법예고의 사전통지(Advance Notice of Proposed Rulemaking: ANPR)를 발표하였다. 당해 사전통지를 통해, EPA는 온실가스배출의 위험성에 대한 실질적 판단은 하지 않고, EPA가 CAA상 온실가스를 규제해야 하는지를 포함하여 어떻게 대법원의 *Massachusetts v. EPA* 판결에 후속조치를 취해야 하는지에 대해 각계 각층의 의견 제출을 독려했다. 동 사전통지는 온실가스배출기준안과 위험성판단과 관련된 2007년 EPA가 완료한 자료의 요약본을 포함하고 있었다.<sup>58)</sup>

53) Id.

54) Id.

55) *Massachusetts v. EPA*, 549 U.S. 497 (2007).

56) Letter from Henry A. Waxman, House Representative, to Stephen L. Johnson, former EPA Administrator (Mar. 12, 2008) <http://oversight.house.gov/documents/20080312110250.pdf>.

57) Id. 참조 Henry A. Waxman, House Representative, Statement on EPA's Greenhouse Gas Decision (Mar. 27, 2008), <http://oversight.house.gov/story.asp?ID=1831>. On October 13, 2009, EPA released the draft endangerment finding in response to a Freedom of Information Act request. See Letter from Brian J. McLean, Director, Office of Atmospheric Programs, EPA to Darren Samuelsohn (Oct. 13, 2009), [http://www.eenews.net/public/25/12762/features/documents/2009/10/13/document\\_pm\\_04.pdf](http://www.eenews.net/public/25/12762/features/documents/2009/10/13/document_pm_04.pdf)

58) Proposed Endangerment and Cause or Contribute Findings for Greenhouse Gases Under Section 202(a) of the Clean Air Act, 74 Fed. Reg. 18,890 (Apr. 24, 2009)(40 C.F.R. ch. 1).

동 행정규칙안(proposed rule)에서 EPA는 두 개의 판단예고에 대한 60일간의 의견제출기간을 부여하였는데 행정규칙안에서는 CAA 제202(a)를 해석함에 있어서 EPA가 자동차배출가스를 반드시 규제해야 하는지 판단하는데 적용되는 2단계심사를 마련하였다. 첫째, 대기오염이 공중건강과 공공복리에 위해를 가하는지 이성적으로 예상(reasonably be anticipated)할 수 있는지를 먼저 결정한다. 둘째, 신규자동차 혹은 엔진으로부터 배출되는 대기오염물질(air pollutant)이 대기오염(air pollution)을 야기하거나 심화시키는지 결정한다.<sup>59)</sup> EPA의 해석에 의하면, 어떤 대기오염물질이 위험성판단분석의 두 가지 조건을 만족시킨다면, EPA는 반드시 CAA하에서 그 대기오염물질의 배출을 규제해야 한다고 보았다. 위험성판단예고는 온실가스가 공중건강과 공공복리에 위해를 가하고 있다고 판단하고 있었다. 동 예고에서는 CAA하의 위험성판단결정의 분석적 접근과 법률기준에 대한 EPA의 해석을 논하고 있으며, 6가지 온실가스와 현재의 기후변화와 미래의 예상되는 기후변화를 다루고 있었다.

주로 미국기후변화과학프로그램과 기후변화에대한정부간패널(Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC)의 자료에 기초하면서, 위험성판단예고에서 EPA는 기후변화의 충격과 심각성 그리고 기후변화를 완화할 수 있는 요소들을 검토하였다. EPA의 분석은 간략히 기후변화에 대한 전세계적 영향에 대해서도 논하지만, EPA는 위험성판단은 오직 미국내의 기후변화에 의거한다고 밝혔다.<sup>60)</sup> 또한 원인·기여판단예고(proposed cause or contribute finding)는 자동차와 엔진이 이산화탄소, 메탄, 아산화질소 그리고 수소불화탄소 등 4가지 온실가스의 배출에 기여를 하는지 판단하였다. 동 판단예고에서 오염물질이라는 개념과 위험성판단의 상호작용(interplay)에 대해서 논하였고<sup>61)</sup> 다른 배출원(other sources)으로 부터의 온실가스배출과 비교하여 전세계적 자동차배출과 미국내 자동차배출자료를 검토하였다.<sup>62)</sup> 결론적으로 EPA는 앞의 자료에 의한 자동차로부터 배출이 대기오염을 포함하여 지구온난화에 기여하는지를 분석하였다.<sup>63)</sup> 산업계와 공화당은 의견제출기간을 연장해 달라고 요구하였

59) Id. 18,888면.

60) Id. 18,894-18,904면.

61) Id. 18,904-18,905면.

62) Id. 18,906-18,907면.

63) Id. 18,907-18,909면.

지만, 2009년 6월 17일 EPA는 위험성판단예고의 의견제출기간을 연장하지 않았다.<sup>64)</sup> 2009년 12월 15일, 최종판단이 연방관보에 발표되었는데<sup>65)</sup> 이 최종규칙은 2010년 1월 14일부터 효력을 발하고 있다.<sup>66)</sup>

## (2) 검토

위험성판단 자체가 자동적 집행력을 가지지는 않고 위험성판단을 집행할 행정규칙이 제정되기까지는 시간이 소요될 것이지만, 최종규칙은 2007년 대법원판결이 예상한 것보다 위험성판단의 범위가 더 큰 것 같다. EPA는 CAA 제202(a)에 의해 신규 자동차에 대한 온실가스배출기준을 마련할 것이고, 이 자동차배출기준이 CAA상의 PSD프로그램에서 고정배출원에 대한 온실가스배출규제를 유발할 것으로 예상된다. 또한 국가대기질기준(National Ambient Air Quality Standards: NSPS)과 신규배출원허가기준(New Source Performance Standards: NSPS)같은 CAA상의 다른 프로그램도 위험성판단을 요건으로 하기 때문에, 제202조에 대한 EPA의 위험성판단은 고정배출원의 온실가스배출에 대한 다른 프로그램에서 EPA가 어떤 조치를 취할지 영향을 미칠 것이다. 동 위험성판단의 영향은 가히 혁명적이라고 할 수 있다. 미국의 한 일간지는 연방의회의 새로운 입법이 없다면, EPA의 행정입법은 결국 더 강력한 배출기준을 제정할 것이고<sup>67)</sup> EPA의 행정입법에 의해 영향을 받는 산업은 발전소, 석유정제소, 자동차제조업, 시멘트산업에 이를 것이라고 보았다. 중요한 것은 CO<sub>2</sub> 자체 그것만으로 대기오염물질이라고 한 것은 아니라, CO<sub>2</sub>의 증가가 현재세대와 미래세대의 건강과 공공복리에 위해를 가한다는 것이다. 또한 EPA의 결정이 총량규제배출거래제에 대한 관심을 고조시킬 것이다.

64) Robin Bravender, EPA Comment Period on 'Endangerment' Proposal Closes Tomorrow, E&E News (June 22, 2009).

65) Lisa P. Jackson (7 December 2009). "Endangerment and Cause or Contribute Findings for Greenhouse Gases Under Section 202(a) of the Clean Air Act". Government Printing Office. <http://www.regulations.gov/search/Regs/home.html#documentDetail?R=0900006480a6afdd>.

66) <http://epa.gov/climatechange/endangerment.html>

67) Weisman, Jonathan and Siobhan Hughes. "US In Historic Shift on CO<sub>2</sub>" The Wall Street Journal, April 18-19, 2009.

## IV. 주정부차원의 대처

미국 연방의회차원의 대처로서는 EPA의 위험성판단안이 공식적으로 발표되기 전에 캘리포니아주의 민주당 소속 Waxman의원과 매사추세츠주출신 민주당 Ed Markey의원이 미국청정에너지안보법(American Clean Energy and Security Act: ACES 또는 Waxan-Makey bill)을 제안하였고 2009년 6월 26일 하원을 통과하여 상원에 계류 중이며, 또한 상원에서는 Kerry 상원의원과 Boxer 상원의원이 공동제안한 Kerry-Boxer법안(Clean Energy Jobs and American Power Act)이 계류 중에 있는데 감축목표가 상향되어 있다.<sup>68)</sup> 아직 미국 연방의회를 통과한 연방법은 존재하지 않지만, 캘리포니아는 지구온난화방지법을 2006년 제정하였고 지역별로 온실가스에 대한 공동대처를 모색하고 있다. 이 장에서는 캘리포니아 주법과 지역별공동대처에 대해 알아보겠다.

### 1. 캘리포니아 AB 32

2006년에 제정된 캘리포니아 지구온난화방지법(California's Global Warming Solutions Act of 2006)은 온실가스배출을 저감하기 위해 포괄적 규제책과 시장체제를 도입하였다. 2006년 캘리포니아주 의회는 하원법안 32(Assembly Bill 32)를 통과시켰고, 공화당소속의 주지사인 Schwarzenegge가 2006년 9월 27일 서명하였으며 2007년 1월부터 시행되고 있다.<sup>69)</sup> 동법은 2020년까지 1990년 수준으로 온실가스를 감축하는 것을 목표로 하고 있으며, 캘리포니아 대기자원청(California Air Resources Board: ARB)<sup>70)</sup>에게 별개의 온실가스저감 초기 행동안을 마련함과 동시에 2020년 기준을 준수할 방안에 대한 범위계획(scoping plan)을 마련하도록 하고 있다.<sup>71)</sup> 2020

68) 미국 연방차원의 입법이 어려울 것 같다는 분석의 국내문헌으로는 가정준, 미국의 배출권거래제의 현황과 시사점, 환경법학회 제99회 학술대회 세미나 자료집, 경원대학교 법학연구소, 2010.2, 23면.

69) Cal. Health & Safety Code §§ 38500-38599 (2006).

70) 캘리포니아 대기자원청은 대기환경을 다루는 행정청이다. 본 청은 1967년 대기국과 자동차배기가스 규제국이 합쳐져서 만들어 졌다. 본 대기자원청은 캘리포니아 EPA소속이다. 가정준, 앞의 글에서는 대기자원국으로 번역하고 있다.

71) Cal. Health & Safety Code § 38561 (2006).

년 목표치를 달성하기 위해 2011년부터 감축방법이 적용될 예정이다. 캘리포니아 AB 32의 범위계획은 기후변화를 일으키는 온실가스를 감축하는 캘리포니아주의 주요 전략을 담고 있는데<sup>72)</sup> 채택된 범위계획은 직접적 행정규제, 대체준수체계(alternative compliance mechanisms), 금전적·비금전적 유인책, 자발적 참여, 총량규제거래제와 같은 시장체계, 규제비용과 프로그램예산충당책 등을 포함하고 있다. AB 32 범위계획은 총량규제거래방식(cap-and-trade program)을 주요한 온실가스저감책의 하나로 채택하고 있다. 총량규제거래방식은 발전부분, 대형 공업배출원, 교통연료, 상업용·가정용 천연가스사용으로부터 나오는 캘리포니아 온실가스의 85%이상의 배출에 대해 총량을 정하고 있다.<sup>73)</sup> 총량규제거래방식에서는 총량규제를 받은 오염원으로부터 배출되는 온실가스의 총량이 설정될 것이다. 총량규제를 받는 사업장(facilities)은 온실가스배출허용량을 거래할 수 있다. ARB는 불균형적으로 악영향을 받는 지역사회에 대한 배려를 포함하는 AB 32의 요구조건을 충족시킬 수 있는 실현가능한 총량규제거래방식을 설계하기 위해 이해당사자들과 협력하고 있는바, 시장자문위원회(Market Advisory Committee)도 ARB의 총량규제거래제도설계에 자문을 하고 있다.<sup>74)</sup> AB 32에 따르면, ARB는 반드시 2011년 1월 1일까지 총량규제거래규제를 제정해야 하며, 총량규제거래는 2012년에는 반드시 시작해야 한다.<sup>75)</sup> 또한 캘리포니아는 캘리포니아주 단독으로 총량규제거래제를 시행한 것보다는 공동으로 온실가스저감을 하여 비용을 줄이기 위해서 서부기후계획(Western Climate Initiative: WCI)을 통해 지역총량규제거래제를 설계하려고 미국서부 6개주와 4개의 캐나다 주와도 면밀히 협력하고 있다. AB 32는 2020년까지 달성할 배출기준으로 작용할 1990년 기준의 주 전체의 배출량을 산정하도록 하고 있다.<sup>76)</sup> 2007년 12월, ARB의 1990년에서 2004년 기록을 바탕으로 ARB는 2020년 배출기준은 4억2천7백만 톤의 탄소배

72) Air Resources Board, Climate Change Scoping Plan (Dec. 11, 2008), [http://www.arb.ca.gov/cc/scopingplan/document/adopted\\_scoping\\_plan.pdf](http://www.arb.ca.gov/cc/scopingplan/document/adopted_scoping_plan.pdf).

73) Id. ES-7면.

74) Recommendations of the Market Advisory Committee to the California Air Resources

75) Board for Designing a Greenhouse Gas Cap-and-Trade System for California, at 19 (June 30, 2007), [http://www.climatechange.ca.gov/publications/market\\_advisory\\_committee/2007-06-29\\_MAC\\_FINAL\\_REPORT.PDF](http://www.climatechange.ca.gov/publications/market_advisory_committee/2007-06-29_MAC_FINAL_REPORT.PDF); 참조 Cal. Executive Order S-20-06 (Oct. 18, 2006)

76) Cal. Health & Safety Code §38562 (a) (2006).

출량으로 승인하였다.<sup>77)</sup> AB 32는 의무적 온실가스배출보고를 채택하고 있고<sup>78)</sup> 2007년 12월 ARB는 대형 공업배출원에 대해 온실가스자기배출량을 보고·검증하도록 하는 규정을 채택하였다.<sup>79)</sup> AB 32는 2010년 1월 1일 이전에 실행가능한 별개의 조기행동규정을 채택할 것을 요구하였는데<sup>80)</sup> ARB는 매립장, 자동차연료, 자동차냉각기, 타이어공기압, 항만운영, 선박충전 등에 영향을 미치는 9가지 별개의 조기행동조치를 채택하였다. 여기에는 소비체에 들어가는 온실가스의 감축도 포함하고 있다. 여기에 포함되지 않은 규제수단에 대해서는 현재 규제방안을 마련하고 있다. ARB는 자발적 조기감축이 AB 32를 시행함에 있어서 적절한 크레딧을 받을 수 있도록 해야 하는데<sup>81)</sup> 2008년 2월 ARB는 자발적 조기감축을 촉진하기 위한 정책적 선언을 하였고 조기감축에 참여하는 자가 ARB에 의해 검증될 수량화방식을 제출할 절차를 마련하였다.<sup>82)</sup> ARB는 지방대기관련부서와 캘리포니아기후행동기록소(California Climate Action Registry: CCAR)<sup>83)</sup>와 함께 앞에서 언급된 프로그램을 적용하는데 함께 협력하고 있다.

## 2. 서부기후계획(Western Climate Initiative: WCI)

2007년 2월, 아리조나주, 캘리포니아주, 뉴멕시코주, 오레건주, 워싱턴주의 주지사들은 WCI를 통해 동 계획에 참여한 주에서 2020년까지 2005년 대비 15%의 온실가스배출을 감축하기 위한 지역총량규제거래제의 기초를 마련하였다.<sup>84)</sup> 현재까지 WCI

77) Cal. Health & Safety Code §38550 (2006).

78) Cal. Air Resources Board, Resolution No. 07-55 (Dec. 6, 2007).

79) Cal. Health & Safety Code §38530 (2006).

80) Cal. Code Regs. tit. 17, §§ 95100 to 95133 (2007).

81) Cal. Health & Safety Code §38560.5(2006); see Cal. Air Resources Board, Expanded List of Early Action Measures to Reduce Greenhouse Gas Emissions in California Recommend for Board Consideration (Oct. 25, 2007). <http://www.arb.ca.gov/cc/cea/ccea.htm>.

82) Cal. Air Resources Board, Policy Statement on Voluntary Early Actions (Feb. 28, 2008).

83) CCAR은 캘리포니아 주법에 의해서 만들어진 온실가스배출량을 등재하는 비영리·자발적 배출량등재부이다.

84) Western Climate Initiative, WCI Cap-and-Trade Program, Frequently Asked Questions, <http://www.westernclimateinitiative.org/the-wci-cap-and-trade-program/faq>

에 참여하기로 한 주는 미국에서는 아리조나주, 캘리포니아주, 몬타나주, 뉴멕시코주, 오레건주, 유타주, 그리고 워싱턴주 등 7개주가 있으며 캐나다에서는 브리티시 콜롬비아주, 마니토바주, 온타리오주, 퀴백주 등 4개 주가 있으며<sup>85)</sup> 참관자형태로 알래스카주, 콜로라도주, 아이다호주, 캔사스주, 네바다주, 와오밍주 등 7개의 미국주와 캐나다주는 사스캐츄완주(Saskatchewan)가 참여하고 있으며, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo Leon, Sonora 그리고 Tamaulipas주등 멕시코의 7개의 주가 참여하고 있다. 현재 WCI의 총량규제거래제에는 미국 7개주와 캐나다 4개주가 참여하고 있다.<sup>86)</sup>

2008년 9월 23일 WCI는 총량규제거래제에 대한 권고안을 발표하였는데 이 안에는 총량규제거래제의 법률적 기초를 담고 있다.<sup>87)</sup> 현재의 권고안에 따르면, 2015년부터 시작하는 수송분야와 관련된 연료분야 등을 제외하고는 2012년부터 참여하는 주는 매년 배출허용량을 배당받도록 되어 있다.<sup>88)</sup> 각 주에 배당되는 허용량은 당해 연도에 배출될 것으로 예상되는 실제배출량수준에서 결정될 것이고 2020년까지 목표를 달성하기 위해서 점차적으로 줄어든 것이다.<sup>89)</sup> WCI에 속한 주들은 할당 받은 허용량을 배분하는데 있어서는 폭넓은 재량권을 가지고 있지만 참여하는 주들 사이에 공평과 효율성을 보장하기 위한 안전장치를 지켜야 한다. 예를 들면, 참여하는 주들은 최초 3년 동안은 배정된 허용량의 10%를 동등한 절차가 적용되는 지역경매를 통해 경매해야 하며 특정의 산업군은 WCI에 참여한 다른 주에 위치한 동일한 산업군에 비해 상대적 불이익을 받지 않도록 동등한 취급을 하도록 규정하고 있다.<sup>90)</sup> 연방차원에서 규제와 제도가 마련될 가능성이 있기에, WCI와 다른 지역별 프로그램들은 지역별 제도가 연방차원의 제도와 국제사회에서 창설된 제도와 조화를 어떻게 이룰 것인가를 해결해야 할 것인바 WCI에 참여하는 주들은 WCI와 경쟁할 수 있는 연방제

85) Western Climate Initiative, WCI Provincial and State Partner Contacts, <http://www.westernclimateinitiative.org/wci-partners>

86) Western Climate Initiative, Design Recommendations for the WCI Regional Cap-and-Trade Program, <http://www.westernclimateinitiative.org/the-wci-cap-and-trade-program/design-recommendations>

87) 동권고안 § 7.

88) 동권고안 § 6.

89) 동권고안 § 7.

90) 동권고안 § 8.

도의 창설을 유도하고 연방차원의 총량규제식거래가 시작되기전 WCI에서 획득한 크레딧이 연방차원에서도 유효하도록 제도를 설계함으로써 자신들이 설계한 제도가 연방차원의 제도와 경쟁하도록 설계하였다고 밝히고 있다.<sup>91)</sup>

### 3. 중서부온실가스협정(Midwestern Greenhouse Gas Accord)

2007년 11월 15일, 북미대륙 중서부에 위치한 주의 주지사와 캐나다 주의 주지사 6명이 중서부온실가스협정(Midwestern Greenhouse Gas Accord : MGGA)에 서명하였다. 동 협정은 기후변화에 대처하지 않으면 심각한 피해가 예상된다는 것을 인식하고, 다양한 분야에 걸쳐 시장체제에 기반 한 총량규제거래제를 발전시켜 협정이 체결된 지역에서 온실가스배출을 감축하는 프로그램을 설치할 것을 제안하고 있다.<sup>92)</sup> 2009년 6월 8일 MGGA는 최종설계안과 동 협정상의 프로그램적용권고안을 발표하였는데 배출거래는 2012년 운영을 시작하는 것으로 되어 있다. 최종설계안을 발표하면서, 연방 총량거래법안이 지역별거래제(regional initiatives)를 우선(preempt)할 수 있지만 MGGA는 연방단위의 총량규제거래제가 도입되기를 강력히 희망한다고 표명하였다.<sup>93)</sup>

### 4. 지역온실가스계획(Regional Greenhouse Gas Initiative: RGGI)

RGGI는 온실가스배출을 삭감하기 위한 미국 내 최초의 시장기반의 의무형제도이다. 북동부와 중동부에 위치한 10개의 주가 발전분야의 CO2배출을 2018년까지 10%를 삭감하기 위해 공동보조를 맞추기 시작하였다. 참여하는 주는 코네티컷주, 델라웨어주, 메인주, 매릴랜드주, 매사추세츠주, 뉴 햄프셔주, 뉴저지주, 뉴욕주, 로드아일랜드주와 버몬트주 등 10개의 주다. 참여한 주가 준수하기로 한 RGGI의 모범규정에 따라, 참여하는 개별주는 발전소부분에 배출되는 CO2의 총량을 정하는 것, CO2를

91) 동권고안 § 14.

92) <http://www.midwesternaccord.org/news.html>

93) MidWestGreenhouse Gas Accord – Advisory Group Draft Final Recommendations (June 2009), <http://www.midwesternaccord.org/GHG%20Draft%20Advisory%20Group%Recommendaions.pdf>.

공공기관과 시장참여자사이에 배분하는 것, 지역을 총괄하는 경매시장에 의무적으로 참여하는 것에 대한 자체 법률과 규칙을 제정하고 있다.<sup>94)</sup> 2008년 9월 25일 최초의 배출허용량에 대한 공식적 경매가 있었는데 6개주가 참여하였고 두 번째 경매는 2008년 12월에 있었는데 모든 소속주가 참여하였으며 2009년에는 3월 5월, 9월 12월에 경매가 있었다.<sup>95)</sup> 2008년 최초의 경매에서는 \$3.07에 거래되었지만 2009년 12월 경매에서는 \$2.05에 거래되었다. RGGI의 경매는 탄소배출에 대한 지역마켓을 성공적으로 만들었다는 평가를 받고 있다. 탄소배출을 삭감하기 위한 RGGI의 시장기반형 총량규제거래방식은 5가지의 주요한 요소를 가지고 있다. 첫째, RGGI참여주는 2018년까지 점차적으로 지역탄소배출총량을 RGGI창설시점을 기준으로 10%를 줄이는 지역총량제를 만들었다. 둘째, RGGI 최소량의 발전소를 제외한 모든 발전소는 CO2를 배출하기 위해서는 반드시 허용량을 가지고 있어야 한다고 규정하였다. 셋째, RGGI는 발전소가 CO2배출허용량을 사고, 팔고, 거래할 수 있는 배출량경매와 거래제를 창설하였다. 넷째, RGGI는 경매에서 발생하는 수익금을 온실가스저감·저석탄발전·에너지효율제고등을 도모하는 주정부계획을 보조하는데 사용하도록 하였다. 마지막으로 RGGI는 10%의 배출량삭감을 달성하기 위한 발전소외에서 온실가스배출량 감축사업과 제거사업(sequestration projects)등의 상쇄크레딧(offsets)을 사용하도록 허용하고 있다. 하지만 상쇄는 반드시 참여하는 주안에서 일어나야하며 반드시 메탄, 이산화탄소, 육불화황의 배출을 감소시켜야 하고 일반적으로 사업소의 배출허용량의 3%까지로 한정되고 있다.

RGGI의 경매가격은 2009년 할당량에 대해서는 \$3.51에서 \$2.05, 2012년 할당량에 대해서는 \$3.05에서 \$1.86정도로 가격이 형성되었다.<sup>96)</sup> 이런 경매가격은 발전부에서 온실가스배출을 줄이기 위한 지역총량거래제의 성공적 적용을 보여주지만 다른 한편으로는 연방의회가 연방 총량규제배출거래제의 도입을 고려하기에 RGGI의 미래는 불투명하다.

94) 참조 Regional Greenhouse Gas Initiative, State Regulations, [http://www.rggi.org/states/state\\_regulations](http://www.rggi.org/states/state_regulations)

95) 참조 Regional Greenhouse Gas Initiative, Upcoming Auctions, <http://www.rggi.org/CO2-auctions/upcoming>

96) <http://www.rggi.org/co2-auctions/results>

## V. 온실가스의 규제가능성과 시사점

### 1. 온실가스 규제가능성

온실가스의 경우 대기오염물질로서 규제할 수 있는지 우리의 경우도 문제가 된다. 또한 현재 최영희의원이 발의한 대기환경보전법 개정안은 대기오염물질을 “대기오염의 원인이 되는 가스·입자상물질로서 온실가스와 환경부령이 정하는 물질”로 정의하여 온실가스를 대기오염물질로 규정하여 바로 다른 대기오염물질과 같이 규제하려는 움직임도 있다.<sup>97)</sup> 하지만 국민정서상 온실가스를 별다른 설명 없이 바로 대기오염물질로 규제한다면 문제가 있다.

#### (1) 온실가스의 대기오염여부

미국 EPA의 2009년 12월의 판단을 잘 살펴보면, 직접 배출되고 대기에 장기체류하며 잘 배합된 6개의 온실가스 결합체가 지구온난화의 원인이며 그 결과 국민의 건강과 복지에 영향을 미친다고 보고 있다.<sup>98)</sup> 그러므로 단순히 일상생활 또는 자연상태에서 배출되는 CO<sub>2</sub>의 경우 대기오염물질인 온실가스에 해당하지 않게 된다. 즉 다시 말하면, 인간의 인위적 활동에 의해, 특히 화석연료의 연소에서 발생하는 온실가스의 결합체가 대기오염물질로서 규제될 수 있다는 것이다.<sup>99)</sup> 온실가스의 대기오염에 기여를 하고 공공복리에 위해가 되는지 여부에 대한 상세한 과학적 논의들은 EPA 판단 자료에 잘 나와 있으며 권위 있는 국제기관과 과학자집단에게서 검증을 받고 있다.

97) 김현준, 온실가스 규제의 새로운 법적 문제, 한국환경법학회 법정책포럼 2010-1 자료집, 2010.1. 39면.

98) 김현준·김성배·박광웅, 온실가스의 효율적 법적 규제에 관한 기초연구, 환경관리공단, 2010.3. 117면.

99) 김현준, 온실가스 규제의 새로운 법적 문제, 한국환경법학회 법정책포럼 2010-1 자료집, 2010.1. 51-55면.

## (2) 우리법제상 온실가스의 규제필요성

온실가스의 저감을 위한 수단으로 경제적 유인책으로 등장한 것이 배출권거래제이다. 배출권거래제의 제도설계에서 파생되는 여러 문제점을 차치로 하더라도 배출권거래제가 종래의 전통적인 환경정책수단을 완전히 대체하는 것은 아니다. 탄소세를 사용하여 온실가스를 저감한다던지 혹은 온실가스를 대기오염물질로 규정하여 기준을 설정하여 통제할 수도 있다. 온실가스감축을 효율적으로 이룩하려면 전통적 환경정책수단의 사용이 필요하다. 배출권거래제에는 환경윤리적 문제점이 내재되어 있다는 점이다. 즉, 오염할 수 있는 권리를 사고판다는 것은 환경윤리적으로 모순이라는 지적에 경청할 필요가 있으므로 전통적 환경정책수단을 함께 사용해야 할 것이다. 즉 배출권거래제와 명령·통제적 환경정책수단은 상호보완적으로 사용될 수 있다.

## (3) 대기환경보전법상의 개선방안

우리대기환경보전법은 대기오염물질을 앞에서 살펴본 것처럼 정의하고 있으나, 대기오염에 대해서는 정의하고 있지 않고 있다. 다만, 대기환경보전법 제1조 목적조항에서 “대기오염으로 인한 국민건강이나 환경에 관한 위해를 예방하고”라는 표현을 사용하므로 대기오염은 국민건강과 환경에 관한 위해라고 간접적으로 정의하고 있다. 현실적으로는 환경정책기본법에 정의되어 있는 환경오염의 정의규정<sup>100)</sup>은 사람의 활동만을 대상으로 하지만 화산폭발의 경우와 같은 자연재해를 포괄할 수 있도록 대기오염을 “사람의 활동 및 자연현상을 포함한 모든 활동에 의해 대기중에 방출 또는 유출 되는 가스, 입자, 액취 등 일체의 물질로서 인간의 건강이나 환경에 피해를 주거나 공공복리를 침해하는 것”으로 넓게 정의하고, 대기오염물질을 규정 할 필요가 있다. 대기오염물질을 규정할 때는 “대기 중에 방출 또는 유출 되어 정상적인 대기의 성질 또는 양 등을 변화시키거나 정상적인 대기의 화학성분을 초과하는 농도로 존재하여 인간의 건강이나 환경 또는 공공복리에 위해를 줄 수 있는 물질”로 규정할 수

100) 동법 제3조 4호 “환경오염”이라 함은 사업활동 기타 사람의 활동에 따라 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 방사능오염, 소음·진동, 액취, 일조방해 등으로서 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태를 말한다.

있으며 그 규제의 필요성과 정도에 대해서는 환경부령이 정하는 구조로 하는 것이 바람직 할 것이다.

## 2. 배출권거래제도와 전통적 규제수단의 조화에 대한 시사점

### (1) 총체적 검토의 필요성

미국의 온실가스대응에 관한 정책변화를 살펴보면 행정부, 입법부, 사법부 그리고 시민사회가 다양한 각도에서 온실가스저감에 대한 치열한 토론과 고민이 바탕이 되어 있다. 온실가스감축을 위한 법제도설계에 있어서 행정부주도형으로 주무부서의 권한다툼이 아니라, 온실가스배출에 대한 제도 설계시 목적을 분명히 하고 수단의 유용성과 수단별 달성효과와 비용을 면밀히 검토할 필요성이 제기된다.

### (2) 지역별경쟁체제

미국은 연방국가이기에 주와 연방의 권한배분문제가 우리와 상황이 다르다. 하지만, 주와 주들이 결성한 개별 지역연합의 체제 그리고 연방체제가 경쟁하여 보다 더 적합한 체제가 법제화되는 모형은 우리에게 시사하는 바가 크다. 즉, 우리의 경우 중앙정부주도로만 이루어지지만, 우리도 권역별, 혹은 광역지자체별로 온실가스저감모형(배출권거래제포함)을 설계하여 실험하는 것도 가능할 것이다. 녹색성장기본법의 지방자치단체는 국가의 늘어진 팔로서 기능하여 자율적·민주적·지역 밀착적으로 기능하지 못하고 때로는 규제의 대상으로, 때로는 국가의 사무를 단순히 수행하는 하부 기관으로서 녹색성장을 이룩하기 위한 협력의 대상이 아닌 국가가 정하고 계획한 것을 단순히 받아들이는 수동적인 형태로 규정되어 있으나 온실가스저감이라는 목표를 다양한 수단에 의해서 달성하기 위해서는 지역별로 실험과 경쟁시키는 방안도 모색할 필요가 있다.

### (3) 소비자 및 지역배려정책

미국에서도 생산자와 경제계를 보조하고 청정에너지개발과 전환을 돕는 프로그램이 개발되고 있으면서 동시에 일반 국민과 소비자를 배려하고 낙후된 지역을 원조하는 프로그램을 개발하도록 의무를 부과하는 입법례는 온실가스저감의 부담을 형평성의 차원에서 재분배할 수 있기에 우리에게도 시사점을 제공한다.<sup>101)</sup> 녹색성장기본법이 경제성장을 위한 녹색의 옷을 입은 환경법이라는 비판을 경청해야 한다. 녹색성장을 정의할 때 환경은 단순한 수단이 아니라 한계개념과 목표개념으로 사용되어야 할 것이다. 즉, 지구온난화방지가 목표이고 환경침해를 가하는 경제성장에는 제동을 거는 제한적 요소로서 환경은 위치 지워져야 하며, 환경이익과 경제성장을 조화하는 개념으로 사용되어야 할 것이다. 녹색성장기본법의 녹색성장개념에는 사회적 정의실현을 위한 개념요소가 들어 있지 않다. 하지만 법 제4장 (저탄소 녹색성장의 추진) 제22조 (녹색경제·녹색산업 구현을 위한 기본원칙) 제4호에서는 정부가 녹색성장을 추진할 때 지역 간 균형발전을 도모하고 저소득층이 소외되지 않도록 지원하고 배려할 것을 기본원칙으로 천명하고 있다. 즉 녹색과 성장의 단순한 2요소의 만남이 아니라, 지역균형발전과 사회정의실현을 내포한 개념으로서 녹색성장이라고 보아야 할 것이다. 그러므로 배출권거래제를 도입하는데 있어서, 반드시 지역균형발전과 소외된 계층의 보호를 위한 강제가능하고 실현가능한 조항이 들어가야 한다.<sup>102)</sup>

### (4) 배출거래제의 토양점검

온실가스저감의 방안 중 하나인 배출권거래제의 도입을 위해서는 정확한 총배출량산출과 공정한 허용량의 배분 그리고 배출량의 측정·보고·검증의 체계가 이루어져야 한다. 미국의 경우, 오랜 기간 동안 총배출량산정을 위한 자료수집기간을 가졌다. 또한 법문화적으로 집행강도, 집행의 정확도, 집행의 청렴성이 우수한 것으로 평가되고 있다. 우리의 경우 이미 총량규제가 적용되는 분야가 있다. 실재는 어떤가?

101) 이재협, 선진 외국의 온실가스 규제 법리, 한국환경법학회 법정정책포럼 자료집, 2010.1. 20면.

102) 김성배, 배출권거래제와 지방자치단체의 대응, 공법연구, 제38집 제1호 제2권, 2009, 193면.

물론, 온실가스의 경우 배출량을 전기사용량, 연료사용량 등 다른 수단을 통해 간접적으로나마 거의 공평한 추정을 할 수 있다. 하지만 배출거래제의 기초인 배출총량을 결정하는 것은 쉽지 않은 작업이다. 또한 이것을 측정·보고·검증하는 것은 더 어려운 면이 있다. 우리의 법체계와 실무계에서 감당할 수 있는 제도를 설계해야 할 필요성이 있다.

(5) 지구온난화방지와 전문가

지구온난화방지를 위한 온실가스감축의 영향은 전세계·전지구인·전단체에게 미친다. 그러기에 각계각층의 이해다툼이 심하다. 하지만 지구온난화방지의 전문가집단으로 우리나라의 현재 단체는 환경부와 그 소속기관이다. 이 집단을 활용하여야 한다. 적어도, 총배출량을 설정하고 배출량을 측정, 검증하는 단계는 환경부에서 담당하는 것이 바람직하다. 하지만 장래적으로 행정의 지방이관과 관련하여 보다 더 면밀한 준비를 통해 지방이전도 검토해야 할 것이다.

(6) 제도설계의 비용과 운영비용의 최소화

제도를 설계하면서 준비하는 단계의 비용은 적절히 사용되어야 하지만, 제도운영과 여기서 파생되는 비용은 최소화하는 방향으로 제도가 설계되어야 한다. 배출제한과 거래제도입이 또 다른 노다지로서 환경보호와 직접 관련 없는 금융업, 보험업, 유사전문가, 법률가, 기타 기업체의 이윤확대의 수단이 되어서는 안 될 것이다.

논문투고일 : 2010. 4. 9	심사일 : 2010. 4. 16	게재확정일 : 2010. 4. 23
--------------------	-------------------	---------------------

## 참고문헌

- 가정준, 미국의 배출권거래제의 현황과 시사점, 환경법학회 제99회 학술대회 세미나 자료집, 경원대학교 법학연구소, 2010.2.
- 권종걸, 연방대법원의 Massachusetts v. EPA 판결을 통해 본 미국환경 판례의 경향, 저탄소사회를 위한법적 과제, 영남대학교 법학연구소 세미나 자료집, 2010.3
- 김성배, 미국의 기후변화대책법과 대응정책의 시사점, 저탄소사회를위한법적과제, 영남대학교 법학연구소 세미나 자료집, 2010.3.
- 김성배, 배출거래제와 지방자치단체의 대응, 공법연구, 제38집 제1호 제2권, 2009.
- 김현준·김성배·박광웅, 온실가스의 효율적 법적 규제에 관한 기초연구, 환경관리공단, 2010.3.
- 김현준, 온실가스 규제의 새로운 법적 문제, 한국환경법학회 법정책포럼 2010-1 자료집, 2010.1. 51-55면.
- 이재협, 선진 외국의 온실가스 규제 법리, 한국환경법학회 법정책포럼 자료집, 2010.1.
- 박균성·함태성, 환경법, 박영사, 2008.
- 국제무역연구원 무역전략실, 코펜하겐 기후회의 결과 및 시사점, 210.1.7.
- Kevin O. Leske, "A Closer Look at Green Mountain Chrysler v. Crombie", *32 Vt. L. Rev.* 439, 449-454 (2007-2008).
- Letter from Henry A. Waxman, House Representative, to Stephen L. Johnson, former EPA Administrator (Mar. 12, 2008)
- Lisa P. Jackson (7 December 2009). "Endangerment and Cause or Contribute Findings for Greenhouse Gases Under Section 202(a) of the Clean Air Act". Government Printing Office.
- Memorandum, Stephen L. Johnson, Administrator, Environmental Protection Agency, EPA's Interpretation of Regulations that Determine Pollutants

Covered by Federal Prevention of Significant Deterioration (PSD) Permit Program (Dec. 18, 2008)

Notice of Decision Denying a Waiver of Clean Air Act Preemption for California's 2009 and Subsequent Model Year Greenhouse Gas Emission Standards for New Motor Vehicles, 73 Fed. Reg. 12,159 (Mar. 6, 2008).

Notice of Decision Granting a Waiver of Clean Air Act Preemption for California's 2009 and Subsequent Model Year Greenhouse Gas Emission Standards for New Motor Vehicles, 74 Fed. Reg. 32,744 (July 8, 2009).

Reconsideration of Previous Denial of a Waiver of Preemption, 74 Fed. Reg. 7,040, 7,041 (Feb. 12, 2009).

Robin Bravender, EPA Comment Period on 'Endangerment' Proposal Closes Tomorrow, E&E News (June 22, 2009).

Weisman, Jonathan and Siobhan Hughes. "US In Historic Shift on CO2" The Wall Street Journal, April 18-19, 2009.

Central Valley Chrysler-Jeep, Inc. v. Goldstene, 529 F. Supp. 2d 1151 (E.D. Cal. 2007)

Green Mountain Chrysler Plymouth Dodge Jeep v. Crombie, 508 F. Supp. 2d 295 (D. Vt. 2007)

Massachusetts v. E.P.A., 549 U.S. 497 (2007)

**[Abstract]**

Climate Change Policy in U.S.A. and Its Implication for Korea

- What actions can be taken to reduce greenhouse gas emissions? -

Kim, Sung Bae

There is no federal law aimed at reducing greenhouse gas emissions in the U.S. However, in the absence of any firm action by the legislative branch as a whole, the judicial and executive branches of the U.S. government have separately addressed the issues. It is also important to note that, in the absence of a federal program, one regional cap-and-trade-program, the Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI), has been implemented, and two other regional cap and trade programs, the Western Climate Initiative (WCI) and the Midwestern Greenhouse Gas Accord (MGGA), are rapidly developing. The state of California has also promulgated detailed regulatory requirements for industry specific activities and is developing the framework for a cap-and-trade program. Therefore, the current state of U.S. climate regulation is fragmented. 2009 was a dramatic year for the Clean Air Act. Under the Obama Administration, the U.S. Environmental Protection Agency (EPA) took significant steps on many fronts. As widely expected, it issued an endangerment finding with respect to greenhouse gases (GHGs) and granted California's waiver request. The Agency, in fact, delivered its draft rule on regulating stationary sources under the CAA late in 2009. In addition to addressing climate change, EPA has taken the bold step of promising to review all six of the national ambient air quality standards (NAAQS) by 2011. In Korea, there have been many focus on emission trade system. recent EPA's endangerment finding give a hint that commend and control approach is usable to reduce GHGs. It is time to make a balance of regulatory system which has been used as main environmental policy tools and new marketable incentives in Korea.

주 제 어 온실가스, 지구온난화, 배출권거래제, 환경정책수단, 명령통제, 미국  
Key Words Green House Gas, Gobal Worming, Emission Trading System, Environmental  
Policy, Command and Control, USA